I.S.G.RE. - Istituto di Studi Giuridici Regionali
LE REGIONI
n. 1 - gennaio-febbraio 1979
(Estratto)

Ordinanza 13 ottobre 1978, n. 82
(in tema di referendum regionali)

con nota di ERNESTO BETTINELLI

Rigore definitorio e "ingiustiziabilità" di un conflitto

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO BOLOGNA

CORTE COSTITUZIONALE

ORDINANZA — (12 ottobre) 13 ottobre 1978, n. 82 — *Pres.* Amadei — *Rel.* Paladin — Fedrizzi c. Regione Trentino-Alto Adige.

Referendum regionali - Conflitto di attribuzioni - Promotori e firmatari di una richiesta di referendum su legge provinciale - Assimilazione ai poteri dello Stato - Impossibilità - Assimilazione ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane - Ammissibilità del conflitto - Esclusione.

Conflitto di attribuzioni - Regione Trentino-Alto Adige - Legittimazione passiva nei conflitti di attribuzioni - Ammissibilità solo per i conflitti Stato Regione e fra Regioni.

Non è ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dal promotore di un referendum per l'abrogazione di una legge provinciale, in quanto né il promotore né i firmatari di un tale referendum sono equiparabili agli organi statali « competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono », e nemmeno esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite ai poteri dello Stato-apparato. Essi sono assimilabili solo ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati (1).

Una Regione (nella fattispecie la Regione Trentino-Alto Adige) ha legittimazione passiva, nei conflitti di attribuzioni, solo negli specifici conflitti fra Stato e Regione e fra Regione e Regione; non ha quindi legittimazione passiva nel caso di conflitto di attribuzioni promosso dai promotori o firmatari di referendum abrogativo rinviato con legge dalla stessa Regione (2).

(1-2) **Rigore definitorio e 'ingiustiziabilità' di un conflitto.**

1. Anche dopo un'attenta lettura dell'ordinanza che qui si va commentando rimane abbastanza netta l'impressione che il giudice costituzionale si sia stancato di ragionare in materia di referendum.

Un ricorso non sempre puntuale (1), forse anche la consapevolezza che i suoi proponenti appartengono a una parte politica che normalmente è incapace di suscitare non solo solidarietà, ma nemmeno attenzione, sembra-

Sul ricorso proposto dall'avv. Mario Fedrizzi, quale promotore del referendum abrogativo del titolo III della legge provinciale 30 dicembre 1972, n. 31 (modificata dalla l.p. 23 ottobre 1974, n. 33), della Provincia autonoma di Trento e la Regione Trentino-Alto Adige, pervenuto

---

no essere alcune delle circostanze che hanno negativamente influito sulla disponibilità della Corte costituzionale ad affrontare in termini meno formali e formalistici i problemi ad essa prospettati.

Altrimenti, di fronte a un caso come quello in esame (che ha visto contrapposti da un lato i sottoscrittori di una richiesta di referendum abrogativo di una legge provinciale del Trentino-Alto Adige e, dall'altro, il Consiglio regionale, che con una novella dell'ultima ora ha provveduto a modificare la legge regionale che disciplina il referendum abrogativo nella Regione stessa, disponendo contestualmente lo slittamento al 1979 della consultazione elettorale già indetta) sarebbe stato non solo opportuno, ma indispensabile, sotto il profilo metodologico porsi preliminarmente due domande consequenziali: un tale conflitto, che indubbiamente rileva nel rapporto tra cittadini elettori e istituzioni (in senso lato), richiede di essere risolto *entro quei termini* che consentano di rendere giustizia? Esiste nell'ordinamento un giudice naturale competente a dirimere controversie del tipo di quella appena descritta, al di fuori della Corte costituzionale?

2. Che la legge regionale 26 settembre 1978, n. 18, emanata solo due mesi prima delle elezioni per il rinnovo dei Consigli provinciali del Trentino-Alto Adige appaia, usando come parametro di giudizio anche il solo senso comune, irragionevole e palesemente *in fraudem* ai diritti politici acquisiti dagli elettori della Regione (e non solo di quelli che hanno aderito alla richiesta abrogativa parziale della legge 30 dicembre 1972, n. 31, e successive modifiche, in tema di «*Riordinamento della disciplina in materia di edilizia abitativa e norme sull'espropriazione per pubblica utilità*») è difficilmente confutabile.

Tale legge, se si prescinde dalla clausola esecutiva di cui all'art. 4, è formata sostanzialmente da tre disposizioni. Le prime due intendono adeguare la normativa regionale in materia di referendum abrogativo ai criteri restrittivi della legge statale di attuazione dell'art. 75 Cost. (l.n. 352 del 1970) relativi ai limiti temporali di svolgimento del referendum.

Infatti, in analogia ad essa (art. 31) si stabilisce (all'art. 1) che non può essere depositata richiesta di votazione popolare nell'anno anteriore alla scadenza del Consiglio regionale e nei sei mesi successivi alla data del decreto di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione del Consiglio regionale, si prescrive, inoltre, (all'art. 2) che i referendum abrogativi si effettuano una volta all'anno in una domenica compresa tra il 1° marzo e il 30 aprile. (Mentre la l.r. n. 11 del 1957 ammetteva due periodi utili all'anno: dal 21 marzo al 20 luglio e dal 21 settembre al 20 dicembre).

in cancelleria il 29 settembre 1978 ed iscritto al n. 13 del registro ammissibilità ricorsi, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'emanazione della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 18 del 26 settembre 1978.

L'improvviso omaggio del legislatore regionale alle soluzioni adottate nella legge nazionale sinceramente stupisce, non solo perché rappresenta una novità di atteggiamento per una regione ad autonomia speciale come il Trentino-Alto Adige, ma, soprattutto, perché le disposizioni prese a modello sono tra le più discusse e contestate anche per i dubbi interpretativi cui hanno da sempre dato luogo (2). Oltre a ciò il legislatore regionale ha ignorato che la l. n. 352 del 1970 è stata sottoposta nel suo complesso a una severa critica da parte della Corte costituzionale, la quale ha riconosciuto (nella sent. n. 16 del 1978) che « l'attuale ordinamento del referendum abrogativo è contraddistinto da gravi insufficienze e antinomie ». E tale valutazione è stata successivamente ribadita nella sent. n. 68, nella quale il giudice costituzionale ha invitato il Parlamento a riconsiderare « i ruoli, le funzioni degli organi competenti ad intervenire nel corso delle procedure referendarie » ed ha auspicato che in sede di riforma possa essere rivisto anche il rigido sistema di termini inderogabili entro i quali si devono svolgere le consultazioni referendarie.

Ma il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige si è preoccupato poco di approfondire tutta questa tematica, così come i rilievi ancora prima formulati dalla dottrina, in quanto la modifica parziale della l.r. n. 11 del 1957 è stata semplicemente strumentale a dare una sia pur sottilissima cornice di complessità (e quindi di legittimità) al vero provvedimento oggetto della l.r. n. 18 del 1978, e cioè il rinvio del referendum già indetto dalla Provincia di Trento per il 22 ottobre 1978 (art. 3). Nel contesto degli articoli precedenti si fa assumere a questa norma ' singolare ' il valore di mera norma transitoria che si è dovuta adottare per una applicazione retroattiva della legge.

Per dimostrare l'arbitrarietà di una simile determinazione non c'è bisogno di spendere molte parole, giacché è evidente come essa violi uno dei ' sacri ' postulati del metodo democratico: ' la certezza delle regole del gioco ' nel rapporto dialettico tra i vari soggetti politici, qualunque sia la loro posizione istituzionale. Nelle iniziative di democrazia diretta una di tali regole è l'automatismo del procedimento, per cui i promotori di una richiesta di referendum sono in grado di prevedere fin dall'inizio che, se essa è giuridicamente valida ed ammissibile, si seguirà un iter obbligato precostituito (3) (a meno che non intervenga alcuno degli eventi risolutivi espressamente contemplati dalla legge in vigore al momento della formazione della richiesta stessa; così, ad esempio, l'art. 21 della l.r. n. 11 del 1957 del Trentino-Alto Adige dichiara, al pari dell'art. 39 della l.n. 352 del 1970, che le operazioni di referendum sono sospese in qualunque fase del procedi-

Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 1978 il Giudice relatore Livio Paladin.

Ritenuto che il ricorso esordisce richiamando espressamente l'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (relativo ai conflitti di attribuzione tra

---

mento se le norme oggetto della votazione popolare siano state nel frattempo abrogate).

Nel caso in ispecie il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, e cioè la sua maggioranza politica, ha voluto invece disporre dei tempi di un referendum già indetto, deliberando con legge il suo slittamento e uniformandosi, anche in questo, ad una disinvolta prassi manipolativa già in voga in campo nazionale (a parte la vicenda dei referendum, chi ha dimenticato l'episodio, verificatosi nel 1977, del differimento, *per esigenze razionalizzatrici*, delle elezioni amministrative imposto addirittura con decreto legge?).

Le motivazioni che possono aver sorretto l'intervento del legislatore regionale (evitare l'accumularsi di una eccessiva e prolungata tensione politica nella provincia di Trento, provata dallo svolgimento a così breve distanza di tempo, di due consultazioni popolari sia pure assai diverse quali il referendum abrogativo e le elezioni regionali; ma anche il timore che il risultato del referendum abrogativo potesse in qualche modo influire sull'esito di queste) sono pur sempre di opportunità e rappresentano quindi posizioni di parte; vengono a interferire con divergenti interessi politici dei promotori della mobilitazione referendaria. Interessi comunque legalmente garantiti e coincidenti con il diritto maturato dai sottoscrittori della richiesta di referendum (e in generale anche dagli elettori chiamati a decidere sul quesito ad esso inerente) alla sua effettuazione nelle scadenze naturali (che, come si è già precisato, sono quelle previste dalla legge vigente al momento della dichiarazione di validità della richiesta stessa).

Dunque, la pretesa del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige di innovare, con efficacia retroattiva, alcune norme procedurali della legge n. 11 del 1957 appare manifestamente censurabile sotto il profilo della ragionevolezza, in riferimento all'affermazione del principio democratico presupposto fondamentale dell'ordinamento costituzionale italiano.

In ogni caso tale pretesa non può essere certamente ritenuta insindacabile.

3. La lesione di tali diritti-interessi, di rilevanza costituzionale, anche se circoscritti a un ambito regionale, quale tutela può avere nell'ordinamento?

Prima di pervenire alla conclusione che il giudice naturale per la risoluzione di casi come quello che si va trattando non può che essere la Corte costituzionale nella sede del conflitto di attribuzioni, occorre indagare se esistono altre vie giurisdizionali percorribili, tenendo anche presente che la natura del conflitto esige una sua definizione entro termini piuttosto brevi, altrimenti ' rendere giustizia ' diventa un fatto puramente simbolico, non in

i poteri dello Stato), nonché gli artt. 26 e 28 delle « Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale »; che il promotore ricorrente, dopo aver assunto di rappresentare — con il riferimento all'argomentazione svolta da questa Corte, nell'ordinanza n. 17 del presente

---

grado di rimuovere gli agenti ostativi della situazione attesa (in modo da far riprendere al procedimento referendario il suo legittimo corso).

Il primo rimedio che potrebbe essere esplorato è il ricorso per violazione di legge al TAR (volendo dimenticare, per comodità di ragionamento e per dare una dimensione più generale al caso in esame, che nel Trentino-Alto Adige non è ancora stato attivato tale organo di giustizia amministrativa). In un simile vizio sarebbero incorsi gli organi amministrativi regionali cui è affidato l'espletamento delle operazioni elettorali preparatorie conseguenti all'indizione del referendum e dirette alla sua effettuazione, i quali, in ottemperanza a una disposizione di legge di cui si denuncia l'illegittimità, omettono di proseguirle non sentendosi più vincolati alla data originariamente prestabilita, che per i promotori e sottoscrittori della richiesta di referendum è invece inderogabile.

In soccorso alla praticabilità di questa via si potrebbe richiamare l'art. 6 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, laddove si attribuisce al TAR la competenza a decidere sui ricorsi concernenti controversie in materia di operazioni per le elezioni dei Consigli comunali, provinciali e regionali; prospettandosi un interpretazione analogica della disposizione che verrebbe, quindi, a coprire anche le controversie attinenti alle operazioni elettorali relative alle consultazioni referendarie in ambito regionale. Ma, a prescindere dal problema dell'ammissibilità di una applicazione così estesa dell'articolo sopra menzionato, altre sono le ragioni che fanno seriamente dubitare che sia possibile aprire un contenzioso innanzi al TAR, al fine di sollevare in questa sede eccezioni di costituzionalità della norma in questione.

Innanzitutto non si vede come si possa a livello pratico e teorico disgiungere la responsabilità propria degli organi incaricati di dare corso alle varie fasi del procedimento preparatorio referendario dalla responsabilità, tipicamente politica, del Consiglio regionale che ha provveduto ad emanare una norma di valore, *sia pure solo formalmente*, legislativo (trattandosi — lo si è già sottolineato — di norma singolare, priva dei caratteri della generalità e della astrattezza); la quale sostanzialmente si pone come ordine esecutivo che non lascia in capo all'amministrazione regionale alcun margine di discrezionalità.

Per cui sarebbe alquanto problematico rinvenire — proprio in assenza di qualsiasi margine di discrezionalità per l'attuazione della norma di legge — negli stessi organi dell'amministrazione regionale quel dovere di intervento, presupposto per la formazione del c.d. silenzio-rifiuto, unico possibile oggetto dell'impugnazione dei ricorrenti al TAR.

anno — la frazione del corpo elettorale trentino che ha chiesto il referendum per l'abrogazione del titolo III della legge 30 dicembre 1972, n. 31, della Provincia di Trento (modificata dalla legge provinciale 23 ottobre 1974, n. 33), considera l'istituto del referendum

---

L'argomento comunque decisivo che escluderebbe l'esperibilità di un simile rimedio concerne i tempi formali necessari per la messa in mora dei sopraddetti organi regionali adibiti alle operazioni elettorali preparatorie; tempi che sono tali da vanificare l'interesse concreto dei ricorrenti, che è solo quello di un annullamento immediato della norma regionale che sposta la data di effettuazione del referendum.

Alla stessa stregua non sembra percorribile il rimedio 'provvisorio' offerto dall'art. 700 del c.p.c. (rifugio ormai consueto di tutti i casi abnormi): invocando il pretore di intimare agli uffici elettorali della Regione, quale provvedimento di urgenza e in attesa del giudizio di merito, la continuazione di quelle operazioni il cui arresto recherebbe ai promotori-sottoscrittori del referendum un pregiudizio irreparabile, comportando egualmente il rinvio della consultazione popolare anche se le loro ragioni dovessero essere successivamente ritenute fondate. Ma il giudizio di merito è, nella fattispecie, un giudizio sulla legittimità costituzionale di una norma di legge regionale, di competenza della Corte costituzionale. Anticipare gli effetti della sua eventuale sentenza di accoglimento vorrebbe dire provocare ad opera del giudice a quo la sospensione dell'efficacia di una norma di legge; potere che nel nostro ordinamento non gli è certo attribuito.

Non rimane allora, quale giudice naturale e immediato della controversia tra promotori-sottoscrittori della richiesta di referendum abrogativo regionale (provinciale) e Consiglio regionale, che la Corte costituzionale, nella sua qualità di giudice dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato; anche considerando, come si è visto, che è altrimenti impossibile investirla della questione di legittimità costituzionale della 'norma transitoria' di cui all'art. 3 della l.r. n. 18 del 1978.

4. La Corte costituzionale ha però dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni, data l'insussistenza dei requisiti di ordine soggettivo prescritti — in riferimento all'art. 134 Cost. — dal 1° comma dell'art. 37 della l.n. 87 del 1953; ha ritenuto, cioè, che i promotori e sottoscrittori di una richiesta di referendum per l'abrogazione di una legge provinciale non possono configurarsi come « potere dello Stato » e che la Regione Trentino-Alto Adige, contro cui è stato proposto il ricorso, difetta della necessaria legittimazione passiva.

Come si è già anticipato, il ragionamento della Corte non convince, in quanto sorretto da argomentazioni meramente definitorie.

Quanto alla negazione della qualità di potere dello Stato, misconosciuta alla frazione di corpo elettorale firmataria di una iniziativa referendaria

abrogativo, in tutte le sue possibili manifestazioni, come espressione di un « potere vero e proprio dello Stato » ed anzi del « potere fondamentale dello Stato » stesso, rispetto al quale il potere legislativo non dovrebbe operare alcuna « indebita intromissione ed interferenza »; che

---

provinciale (o regionale), la Corte sostiene che essa non è equiparabile agli organi statali « competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono », né esercita alcuna funzione concorrente con quelle attribuite ai poteri dello Stato-apparato; ma deve invece venire assimilata ai poteri di istituzioni autonome *e non sovrane*, quali sono gli enti territoriali interessati.

La Corte cerca di far passare come inevitabili queste conclusioni, riconducendosi, quasi per dimostrare coerenza, alla sua precedente sent. n. 69 del 1978, la quale aveva risolto il conflitto di attribuzioni sorto tra i promotori (in rappresentanza dei firmatari) di una richiesta abrogativa di una legge dello Stato e l'ufficio centrale per il referendum.

Eppure, proprio in tale decisione si può riscontrare un approccio al problema della configurabilità come potere dello Stato di un soggetto politico ' non strutturato ' (che assume un ruolo di rilevanza costituzionale nel momento in cui esercita funzioni costituzionalmente garantite) non certamente rigido, bensì flessibile; funzionale, in altre parole, alla necessità di dirimere una controversia che non poteva essere altrimenti risolta. Allora la Corte di fronte alla dizione « potere dello Stato » non si era arrestata ad una acritica recezione della teoria tradizionale del potere in quanto istituzione verticale. Aveva sì riconosciuto che i poteri dello Stato dovevano *anzitutto e principalmente* (cioè permanentemente) essere individuati all'interno dello stato-apparato, ma aveva anche ammesso che *ai fini della legittimazione per la proposizione del conflitto ai sensi dell'art. 134 Cost.*, potevano essere riconosciuti *come tali* (e dunque per esigenze esclusivamente processuali) anche *figure soggettive esterne* allo Stato-apparato (4).

L'espressione « figura soggettiva esterna » nella sua non casuale indeterminatezza è alquanto indicativa, non rappresentando alcuna intenzione di ulteriori classificazioni, ma volendo essere una semplice formula di chiusura, strumentale — si insiste — all'assolvimento di uno dei compiti istituzionali della Corte: assicurare il rispetto (e l'equilibrio) dei diritti e poteri costituzionalmente garantiti e diffusi tra le varie entità, soggetti portatori di autonomia, in cui si articola il nostro Stato.

Che questa sia stata l'ispirazione del ragionamento della Corte, lo si può evincere anche da un ulteriore argomentazione, quando essa afferma che « sarebbe incongruo escludere dalla legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione solo il gruppo dei sottoscrittori, in quanto estraneo all'organizzazione dello Stato-persona, quando ad esso propriamente compete di attivare la sovranità popolare nell'esercizio di una potestà normativa diretta, anche

tale sarebbe invece il caso della legge 26 settembre 1978, n. 18, della Regione Trentino-Alto Adige, la quale non si limita a disciplinare lo svolgimento dei futuri referendum, ma rinvia senz'altro — con la disposizione transitoria dell'art. 3 — al prossimo anno, « in una domenica

---

se limitata, alla abrogazione».

Ecco, proprio il richiamo pertinente alla sovranità popolare per giustificare la scelta *di allora* di ' concedere ' legittimazione attiva ai sottoscrittori della richiesta di referendum abrogativo, permette di sottolineare l'incoerenza, o se si preferisce, la non-continuità della soluzione negativa adottata *oggi* nell'ordinanza n. 82.

Da questa, infatti, si evince che al gruppo di sottoscrittori di una richiesta di referendum abrogativo di una legge *non statale* non può essere attribuita la legittimazione attiva, in quanto essi si muovono in ambito periferico (nella fattispecie provinciale); non hanno cioè una dimensione nazionale, non esercitano funzioni che possano valutarsi rilevanti per lo Stato-unità.

In una simile prospettiva il referendum regionale (o provinciale nel caso del Trentino-Alto Adige) e le stesse elezioni amministrative — non possono essere ricondotte entro le forme di esercizio della sovranità popolare di cui all'art. 1, 2° comma, della Costituzione (con il risultato di una distinzione tra corpo elettorale che si esprime a livello nazionale e corpi elettorali che si esprimono a livello locale).

Questa impostazione nel suo schematismo (i sottoscrittori di una richiesta di referendum regionale quale potere di istituzione autonoma, *ma non sovrana*) davvero non convince; ci riporta all'ideologia dello Stato-unità accentrato, di origine liberale chiaramente superato dal modello di Stato democratico e decentrato delineato dalla Carta.

È probabilmente superfluo e banale ricordare come, proprio per segnare i termini di una tale evoluzione, sia stata formulata la dottrina dello Stato-comunità, per accentuare come all'organizzazione verticale dello Stato (apparato) si contrappongano (o, se si apprezza una maggiore prudenza, si affianchino) le varie autonomie territoriali e politiche. I riferimenti testuali, capisaldi di questa costruzione sono, come noto, oltre all'art. 1, l'art. 3 (« *l'effettiva partecipazione... all'organizzazione politica* ») e, naturalmente, l'art. 5 della Costituzione. Non casualmente, per non lasciare inattivi i valori di pluralismo istituzionale contenuti nelle disposizioni sopracitate, la stessa Costituzione ha prescritto, nel fissare i principi dell'organizzazione delle Regioni, che i relativi statuti dovessero regolare « *l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi* » (art. 123) (5).

Tali istituti di *effettiva partecipazione*, per il fatto che sono previsti anche nell'organizzazione politica dello Stato, non possono essere considerati di rango inferiore, relativi quasi a un ruolo sussidiario. Anzi, proprio perché manifestazioni di autonomie politiche che si inseriscono nel tessuto delle au-

compresa tra il 1° marzo ed il 30 aprile », il referendum abrogativo in questione, già indetto per il giorno 22 ottobre 1978; che pertanto il promotore ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Trentino-Alto Adige, sollevando contestualmente

---

tonomie territoriali, sono forse, da un punto di vista sostanziale, forme di esercizio più immediato di sovranità popolare; e, quindi, una loro interpretazione che li costringa di fatto e di diritto in una dimensione di sottotutela (questo è, in ultima analisi, il risultato a cui perviene la Corte) appare incompatibile con la logica democratica che informa il nostro ordinamento costituzionale.

5. Se, sviluppando le felici intuizioni metodologiche contenute nella sent. n. 69, la Corte non si fosse chiusa, poi, nelle angustie di una nozione statica di « Stato come apparato » (valutandola come esclusiva nell'esegesi dell'art. 134 Cost.), aprendosi invece alle esigenze ' di movimento ' dello Stato-comunità, avrebbe potuto risolvere in termini positivi anche la questione della legittimazione passiva del Consiglio regionale: non limitandosi ad una lettura meccanica e formalistica della disposizione costituzionale sopra ricordata.

Infatti, muovendo dall'interesse costituzionale alla risoluzione della controversia propostale (non potendosi contestare che sono in gioco i diritti e i poteri politici di una frazione del corpo elettorale nell'esercizio della sovranità popolare), la Corte, prima di escludere perentoriamente che la Regione possa avere legittimazione passiva al di fuori degli specifici conflitti tra lo Stato e le Regioni (o tra le Regioni tra di loro), avrebbe potuto interrogarsi sul particolare ruolo (come parti attive o passive) che le Regioni in tale tipo di conflitti vengono ad assumere nel sistema politico e pervenire alla non improbabile conclusione che, nel momento in cui questi enti territoriali sono chiamati (o agiscono) in giudizio davanti alla Corte costituzionale, sono portatori di istanze (magari infondate) di autonomia. E, in questo senso, sono assimilabili più ai soggetti-poteri dello Stato-comunità che ai soggetti-poteri dello Stato apparato.

Profondamente diversa è invece la situazione che si è nella fattispecie presentata alla Corte. Il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige contro cui è stato rivolto il ricorso dei promotori del referendum abrogativo della già citata legge provinciale di Trento, non è più l'ente autonomo che si contrappone ad altra istituzione dello Stato centrale, ma diviene esso stesso istituzione-apparato che rivendica una posizione di supremazia nei confronti di altro soggetto dotato di autonomia politica (quale è la frazione del corpo elettorale), nell'atto in cui questo, esercitando una funzione costituzionalmente tutelata, a sua volta pretende che essa si svolga nei limiti di un procedimento anch'esso costituzionalmente garantito.

La tesi che qui si cerca di delineare non comporta dunque l'assunzione,

questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 18 del 1978, per contrasto con gli artt. 1, 75 e 123 della Costituzione, e chiedendo l'immediata sospensione dell'esecuzione della legge impugnata (in virtù degli artt. 40 della legge n. 87 del 1953 e 28 delle « Norme inte-

---

permanente e rigida, da parte della Regione (rappresentata dal Consiglio regionale) della qualifica di potere dello Stato equiparabile agli altri poteri tipici e tradizionali dello Stato-apparato; ma nasce invece dall'esigenza processuale di rendere giustiziabile un conflitto altrimenti non risolubile (e l'ordinamento, per il postulato della sua compiutezza, non tollera un simile vuoto).

Insomma è la *situazione reale* di conflitto di attribuzioni tra due soggetti che esercitano funzioni sovrane a determinare la loro legittimazione. Non è dunque alla struttura dell'ente Regione che, nel caso in esame, si deve guardare per ricavarne la sua legittimazione passiva nel conflitto, bensì al suo atteggiarsi come potere istituzione che manifesta in modo definitivo una volontà che interferisce con le attribuzioni e le legittime aspettative di altra figura soggettiva (esterna allo Stato-apparato, ma interna allo Stato-comunità).

A sostegno di questa opinione, laddove essa non sembra tener conto, nel valutare la reale situazione di conflitto, dei limiti territoriali ove si esercita la competenza della Regione, si può anche considerare come l'atto di legge lesivo di interessi e di diritti costituzionalmente protetti si sia formato nel corso di un procedimento complesso in cui alla responsabilità-volontà del Consiglio regionale si assomma la responsabilità-volontà del Governo, nella misura in cui, nelle forme previste, il Commissario presso la Regione, in sede di controllo preventivo, non ha rifiutato il visto a siffatto provvedimento. Il Governo ha cioè mancato al *dovere* di rinviare al Consiglio regionale un tale atto ed, eventualmente, se confermato, di sollevare in via principale davanti alla Corte questione di legittimità costituzionale (che si tratti di un dovere e non di una discrezionale valutazione di opportunità non pare dubbio in via generale e, soprattutto nel caso specifico, risponde anche perfettamente alla concezione a suo tempo prospettata all'Ufficio centrale per il referendum dall'avvocatura dello Stato — per conto del Presidente del Consiglio — quando si ergeva a tutore «dell'interesse dello Stato, inteso non come amministrazione, ma come ordinamento unitario, all'armonia, alla completezza ed alla certezza del diritto oggettivo ed, in particolare, al legittimo uso di uno dei fondamentali strumenti di democrazia previsti dalla Costituzione ») (6).

Queste ultime annotazioni consentono di osservare che la situazione di potere dello Stato (nel senso appena precisato) occupata dalla Regione Trentino-Alto Adige viene rafforzata dal suo rapporto necessario con il potere esecutivo nell'esercizio (viziato) della funzione legislativa che ad essa

grative » del 16 marzo 1956, che il ricorrente considera applicabili anche al caso in esame), così da consentire che il referendum si effettui nella data inizialmente prevista; che la Corte è stata quindi convocata, a norma dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, per deliberare senza contraddittorio se il ricorso sia ammissibile: vale a dire, se il conflitto sorga « tra organi competenti a dichiarare definitivamente la

---

compete. Tanto che si potrebbe immaginare che Consiglio regionale e Governo possano acquisire nel conflitto una legittimazione passiva ' in concorso ' (7).

6. Le indicazioni qui esposte meritano sicuramente di essere più ampiamente approfondite e rimeditate, ma hanno, in questo commento, il limitato scopo di stimolare una lettura più aperta e pragmatica delle formule adottate in Costituzione e relative al conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato; in modo che, ai fini della procedibilità innanzi alla Corte costituzionale, possano essere ritenute tali tutte le situazioni soggettive (a volte complesse) di potere, nel momento in cui esse, operando nello Stato-apparato o nello Stato-comunità, danno luogo (legittimamente o illegittimamente) a manifestazioni di volontà definitive pregiudizievoli dell'autonomia di altre situazioni soggettive. Le quali, senza il rimedio del conflitto di attribuzione, manterrebbero nell'ordinamento una posizione di sottoprotezione, incompatibile con quei principi di bilanciato pluralismo istituzionale sopraevocati.

« La parcellizzazione della nozione di potere dello Stato » — come qualcuno ha scritto (8) — indubbiamente comporta una estensione « in ampiezza e frequenza » degli interventi consentiti alla Corte costituzionale, un suo « sempre più penetrante potere di controllo, di mediazione, e di arbitramento all'interno dell'organizzazione statale ». Ma la tendenza della Corte ad assumere (e, parallelamente, degli altri poteri costituzionali di farle assumere) il ruolo di organo di chiusura è omogenea alla fase di contraddittoria evoluzione che sta attraversando il sistema politico italiano, nel quale a una crescita variegata della società civile non corrisponde certo quella tanto auspicata ' socializzazione degli apparati ', ma al contrario, una sempre più marcata ' istituzionalizzazione ' delle stesse autonomie.

In un simile contesto (in cui tra l'altro si assiste a una diminuzione della distanza ideologica tra i partiti, mentre però aumenta la distanza politica tra le componenti sociali dello Stato) è quasi fisiologico che crescano le domande di garanzia rivolte alla Corte costituzionale. Certo il pericolo che essa diventi in prospettiva (anche a causa dell'inerzia o dello stallo in cui versano altri organi costituzionali) il « supremo moderatore della dinamica sociale » è reale. C'è da chiedersi, tuttavia, se i rischi connessi alla mancanza di tutela, all'ingiustiziabilità di certe situazioni di conflitto non siano, per lo sviluppo della democrazia delle (e nelle) istituzioni, più gravi.

Ernesto Bettinelli

volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali ».

Considerato che non sussistono i requisiti di ordine soggettivo prescritti — in base all'art. 134 Cost. — dal primo comma dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953: sia perché il promotore ed i firmatari di una ri-

---

(1) Il ricorso (inedito), di cui si è comunque presa visione nel suo testo integrale, chiedeva alla Corte di disporre « al più presto » la « sospensione » dell'esecuzione della legge regionale impugnata, valutata come « indebita intromissione e interferenza del potere legislativo locale nei confronti del potere referendario spettante all'elettorato trentino ».

(2) Tra gli altri si vedano in proposito le osservazioni di ONIDA, *Il referendum in una società capace di autogoverno*, in *Referendum, ordine pubblico, costituzione* (che raccoglie gli Atti del primo convegno giuridico organizzato dal gruppo parlamentare radicale, Firenze 8-9 ottobre 1977), Milano 1978, in particolare 53-54; e GROSSI, *Referendum abrogativo e prospettive di riforme*, in *Diritto e società* 1978, 530 ss. *passim*.

(3) Sia consentito di rinviare sul punto a BETTINELLI, *Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria*, in *Politica del diritto* 1978, 519 ss.

(4) Le quali, quindi, si distinguono da un punto di vista strutturale dai « poteri ed organi statuali in senso proprio ». Sul preciso significato di una simile puntualizzazione della Corte e sulle indebite conseguenze politiche che da alcune parti si sono invece volute trarre dalle conclusioni del giudice costituzionale nella sent. n. 69 del 1978, si rinvia a BETTINELLI, *op. cit.*, 555, nota n. 92.

(5) È piuttosto significativo come una parte della dottrina avesse interpretato (uniformandosi a una concezione aperta delle « esigenze delle autonomie e del decentramento ») questa prescrizione in maniera estensiva, non riferentesi cioè ai soli referendum abrogativi; bensì quale « fondamento giustificativo delle più varie forme di partecipazione del corpo elettorale regionale alle attività legislative ed amministrative consiliari » (PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1976, 278).

(6) Sul significato istituzionale dell'intervento cit. dell'avvocatura dello Stato davanti all'ufficio centrale, nel corso della vicenda degli otto referendum radicali, cfr. BETTINELLI, *op. cit.*, 595.

(7) Sul punto dell'individuazione del soggetto che avrebbe dovuto assumere legittimazione passiva nel conflitto, i ricorrenti sono piuttosto avari di argomentazioni. Si limitano a qualificare il Consiglio regionale come « potere legislativo regionale », per poi invocare come controparte in giudizio la Regione « in persona del Presidente della Giunta regionale ».

(8) MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori e conflitto tra i poteri dello Stato*, in *Democrazia e diritto* 1978, 86.

chiesta di referendum per l'abrogazione d'una legge provinciale non sono equiparabili agli organi statali « competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono » e nemmeno esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri dello Stato-apparato (secondo la motivazione addotta dalla Corte nella sentenza n. 69 di quest'anno), ma debbono invece venire assimilati ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati; sia perché la Regione Trentino-Alto Adige, nei confronti della quale è stato proposto il ricorso, non ha legittimazione passiva se non negli specifici conflitti tra lo Stato e le Regioni (e tra le Regioni stesse), instaurabili dal solo Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dal Ministro che ne sia delegato (o dal Presidente della Giunta regionale), senza che sia dato inserirla e confonderla — come vorrebbe il ricorrente — nell'ambito di un comune ed indifferenziato potere legislativo ordinario, rispetto al quale i proponenti di qualsiasi referendum abrogativo si porrebbero come « contropotere ».

Che pertanto la questione in esame non è configurabile come conflitto « tra i poteri dello Stato » e non rientra comunque — così come è stata proposta — nella giurisdizione spettante a questa Corte.